

**CORTÉS MARTÍN, José Manuel, *Avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Editorial Reus, Madrid, 2018, 247 pp.**

El prólogo de la obra que se reseña ofrece una perfecta contextualización del contenido que hallará el lector en la lectura de los cuatro capítulos que, junto a una introducción y unas conclusiones, conforman la monografía.

Tal como escribe el autor, “En su Dictamen nº 2/13, el TJUE declaró que la adhesión de la Unión al CEDH tal como estaba diseñada en el Proyecto no era compatible con los Tratados. Se trata de un extraño desenlace si tenemos en cuenta que el propio Tribunal actuaba como observador en el Grupo del Consejo encargado de supervisar las negociaciones, sin que expusiera – que sepamos- sus objeciones. Este detalle, junto con sus exageradas observaciones basadas en una interpretación excesivamente literal del Proyecto de adhesión, no ha dejado de sorprender de forma prácticamente unánime a la doctrina” (p. 130-131). Ello muestra el interés de esta obra cuyo objetivo es exponer y analizar los avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Es interesante que todos los antecedentes al tema se recojan en la introducción en la que el autor desgana la evolución de la protección de los derechos fundamentales en la Unión desde su inicio hasta nuestros días señalando la situación compleja que deriva de la necesaria combinación de las distintas fuentes normativas coexistentes y avanzando ya, que, en su opinión, la adhesión al CEDH aportaría coherencia y consistencia a la protección de los derechos fundamentales así como un desarrollo armonioso de las jurisprudencias.

El situarnos en el punto de partida permite al autor abordar ya en el primer Capítulo las incertidumbres del *statu quo*, preguntándose, si con los avances que incorpora la entrada en vigor del Tratado de Lisboa continúa siendo necesaria la adhesión de la Unión al CEDH. La postura del autor es clara, señalando que la adhesión no sería una redundancia puesto que sigue siendo necesario un control externo para dotar de coherencia al sistema unionista. Un control que, apunta, no sería contrario al principio de autonomía del Derecho de la Unión, al tiempo que permitiría paliar lagunas existentes de las que señala algunas. En opinión del autor, la adhesión conllevaría un reforzamiento a la salvaguarda de los derechos humanos en el orden jurídico de la Unión mientras que la no adhesión coloca a los órganos jurisdiccionales nacionales ante un desafío mayor al ser los primeros garantes. Las últimas líneas de este Capítulo abren la puerta al siguiente en el que se analiza la cuestión de la protección equivalente.

Ya desde su inicio el autor afirma que algunas de las incoherencias de la protección comunitaria de los derechos fundamentales las ha salvado el TEDH aplicando la doctrina de la protección equivalente, lo que demuestra de una parte una deferencia para evitar situar a un Estado frente a obligaciones contractuales contradictorias, y de otra, refleja una sensibilidad hacia el proceso de integración y sus peculiaridades. No obstante, se

señala que la aplicación de dicha doctrina comporta diferencias de trato entre los Estados Parte del CEDH, un aspecto que puede condicionar su continuidad tras la adhesión. A lo largo de dicho segundo Capítulo el autor lleva a cabo un análisis de la jurisprudencia del TEDH resaltando el hecho que la citada doctrina no se aplica únicamente en relación con la Unión Europea, si bien demuestra una deferencia al respecto, sino que goza de una aplicación amplia desarrollada en favor de la cooperación internacional a fin de superar el hecho que buena parte de las organizaciones internacionales no son parte de la mayoría de los tratados en materia de derechos humanos. A través de un exhaustivo análisis de la jurisprudencia el autor pone de relieve la flexibilidad con la que el TEDH ha aplicado dicha doctrina, los casos en los que no se ha aplicado y el porqué, señalando asimismo las incoherencias de su reconocimiento o la falta de claridad en algunos aspectos. Sin embargo, el autor concluye considerando que la reciente jurisprudencia del TEDH disipa cualquier duda acerca de la vigencia de la doctrina de la protección equivalente.

En el tercer Capítulo el autor se adentra en el análisis del Proyecto de adhesión, respecto del que tras exponer los avatares de su negociación, retomando, de forma más detallada, apuntes de la introducción, analiza su alcance; así como, de forma pormenorizada, los aspectos en los que el TJUE mostró su disconformidad al considerar que no tomaba suficientemente en cuenta las especificidades de la Unión. El autor afirma sin tapujos, que el, a priori, simple mandato del artículo 6.2 TUE a la adhesión, plantea innumerables cuestiones delicadas sobre las que era previsible que surgiesen divergencias. Sin embargo, considera que el Proyecto trasluce una marcada voluntad por tomar en consideración, en la medida de lo posible, la naturaleza y las particularidades de los dos órdenes jurídicos implicados en relación con distintos aspectos. En primer lugar, el respeto del CEDH para preservar los grandes equilibrios en los que se fundamenta. En segundo, el respeto a las competencias de la Unión, evitando que el TEDH suponga una intromisión a las mismas o que la adhesión supusiese una extensión de ellas. El tercer aspecto se refiere al respeto a la situación de los Estados de la Unión frente al CEDH, teniendo en cuenta las diferentes obligaciones que cada uno puede haber adquirido y que han, como denomina el autor, individualizado el ámbito de aplicación y sus obligaciones. Por ello la adhesión se limitaría a los dos únicos Protocolos en vigor para todos los Estados miembros de la Unión. Y finalmente en el respeto a la autonomía del Derecho de la Unión, en el cual se detiene especialmente en explicar el mecanismo del codefensor como garantía del mismo y las distintas posturas defendidas. La explicación del alcance del Proyecto introduce al lector en el análisis de los aspectos señalados por el TJUE como incompatibles con el Derecho de la Unión, una postura criticada en algunos aspectos por el autor, señalando en alguno de ellos el carácter hipotético del problema evocado por el TJUE, una tendencia a la exageración en la protección de la autonomía del Derecho de la Unión, o lamentando la no osadía del TJUE en precisar el alcance de las limitaciones de su competencia en materia de PESC.

“Optando por una exacerbada protección del principio de autonomía del Derecho de la Unión y exponiendo con profusión motivos de incompatibilidad del Proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión al CEDH es bastante probable que el TJUE haya dado al traste con cualquier posibilidad de llevar a buen término esta empresa” (p. 157), con estas categóricas palabras empieza el Capítulo cuarto. No obstante las mismas, debido a la que

denomina “aparente voluntad política de continuar con el proceso de adhesión” (p. 158), a lo largo de su contenido el autor retoma aspectos que el TJUE ha considerado problemáticos y que han, por tanto, obstaculizado la adhesión y los analiza desde el punto de vista de una posible renegociación del Proyecto de adhesión.

A modo introductorio el autor plantea la cuestión de la necesidad de una defensa a ultranza del principio de autonomía del Derecho de la Unión máxime si la adhesión deriva de un mandato del TUE, lo que puede interpretarse como una inversión de la elección de los negociadores del Tratado. Respecto del principio de confianza mutua y el estándar unionista de valores comunes el autor considera, de una parte, que el análisis de la jurisprudencia reciente del TJUE muestra la no existencia de la supremacía de la confianza mutua; y de otra, que la jurisprudencia del TEDH tiene en cuenta las particularidades del ELSJ. Una jurisprudencia, afirma el autor, que parece demostrar que el principio de confianza no es obstáculo infranqueable para que pueda producirse la adhesión. Como corolario, el autor se muestra partidario de la solución de incluir una cláusula sobre confianza mutua en el sentido de la expuesta por el Comité Meijers. Otro aspecto problemático analizado es el relativo a la insuficiencia de tutela jurisdiccional en el ámbito de la PESC, pero el autor, si bien considera dudoso que, en un ámbito en el que los tratados no otorgan competencias al TJUE éste pueda reclamar exclusividad jurisdiccional, añade que dicha laguna podría solventarse deduciendo, del mandato de la adhesión, que a pesar de carecer de competencias el TJUE podría pronunciarse, vía intervención previa, sobre la validez de los actos PESC. Siendo cierto que el Tribunal adquiriría una competencia parcial en dicho ámbito sin una previa reforma de los tratados, ello se justificaría en aras al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. Consciente de las dificultades de dicha propuesta, el propio autor propone una solución alternativa, y según sus propias palabras, menos conflictiva y que deriva de la situación de paulatina erosión de la incompetencia del TJUE en ámbitos PESC. En esta alternativa debería tenerse en cuenta el papel a desempeñar por los órganos jurisdiccionales nacionales en otorgar dicha tutela y la incorporación de mecanismos de responsabilidad en misiones PCSD. No obstante el autor también señala las dificultades de dicha solución aunque se muestra más partidario de intentar encontrar soluciones, por difíciles que parezcan, que renunciar a la adhesión al CEDH por la existencia de lagunas en el sistema de protección jurisdiccional de la UE.

Tras la adopción del Dictamen 2/13 la gran mayoría de la doctrina afirmaba que la adhesión se posponía *sine die*, porque señalaba un desacuerdo entre los autores del Tratado y el TJUE a través de unas condiciones difíciles de cumplir. No obstante, el autor no coincide con esta postura pues considera que con “buena voluntad, comprensión mutua y una sofisticación jurídica sin precedentes” (p. 212) pueden superarse las dificultades y llevarse a cabo la adhesión que aporte “legitimidad, seguridad jurídica, coherencia y credibilidad al sistema de protección de los derechos humanos en la Unión” (p. 219). Y a ello contribuye esta obra en la que se nos muestran, explican, contextualizan y analizan los obstáculos y se ofrecen posibles soluciones. Todo ello a través de múltiples y exhaustivas referencias a la jurisprudencia del TJUE y del TEDH y a la doctrina, lo que pone de manifiesto no sólo un profundo y exhaustivo manejo de la jurisprudencia de ambos tribunales, sino también un amplio conocimiento transversal del Derecho de la

Unión al relacionar los derechos humanos tanto con los principios del Derecho de la Unión como con otros ámbitos.

Como ya se señala en el prólogo, el autor plantea las cuestiones capitales, enfoca propuestas en relación a la compleja adhesión al CEDH tras el Dictamen 2/13 del TJUE, y advierte de los riesgos en materia de derechos humanos en Europa ante una no adhesión o un aplazamiento de la misma. Todo ello comporta que se trate de un estudio riguroso y absolutamente recomendable para entender la complejidad que supone cumplir el mandato del artículo 6 TUE.

**Mariona Illamola Dausà**  
**Universitat de Girona**